

Spis 7 AOs 3/2012 byl spojen se spisem 7 AOs 2/2012 a pod touto spisovou značkou bylo rozhodnuto takto:



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Hubáčka a soudců JUDr. Elišky Cihlářové a JUDr. Karla Šimky v právní věci navrhovatelky: **Obec Bavoryně**, se sídlem Bavoryně 8, Zdice, zastoupena Mgr. et Mgr. Václavem Sládkem, advokátem se sídlem Janáčkovo nábřeží 51/39, Praha 5, proti odpůrci: **Středočeský kraj**, se sídlem Zborovská 11, Praha 5, v řízení o kasačních stížnostech navrhovatelky a odpůrce proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 18. 9. 2012, č. j. 50 A 6/2012 -79,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 18. 9. 2012, č. j. 50 A 6/2012 - 79, a usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 16. 10. 2012, č. j. 50 A 6/2012 - 97, **se zrušují** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.
- II. Kasační stížnost navrhovatelky **se zamítá**.

O d ů v o d n ě n í :

I. Napadený rozsudek

Včas podanými kasačními stížnostmi se navrhovatelka a odpůrce domáhají přezkoumání rozsudku Krajského soudu v Praze (dále také „krajský soud“) ze dne 18. 9. 2012, č. j. 50 A 6/2012 - 79 (dále také „napadený rozsudek“). Výrokem I. tohoto rozsudku bylo zrušeno opatření obecné povahy – Zásady územního rozvoje Středočeského kraje vydané usnesením zastupitelstva Středočeského kraje ze dne 19. 12. 2011, č. 4-

20/2011/ZK (dále také „ZÚR“), v části textového i grafického vymezení ploch a koridorů stavby uvedené v části 4.1.1.1. čl. (118) a označené jako „stavba aglomeračního okruhu“. Výrokem II. napadeného rozsudku krajský soud ve zbývajících částech návrh zamítl. Výrokem III. pak uložil odpůrci povinnost zaplatit navrhovateli na náhradu nákladů řízení částku, jejíž výše bude stanovena samostatným usnesením. Následně krajský soud usnesením ze dne 16. 10. 2012, č. j. 50 A 6/2012 - 97, určil výši náhrady nákladů řízení dle výroku III. napadeného rozsudku částkou 9.938 Kč.

Krajský soud shledal, že navrhovatelka je dle ust. § 101a odst. 2 s. ř. s. aktivně legitimována v obou částech návrhu, bez nutnosti tvrdit konkrétní zkrácení na jejích právech opatřením obecné povahy. Ze své podstaty opatření obecné povahy vydávané krajem v rámci samostatné působnosti může následně v mnohém ovlivňovat autonomii obcí při řešení otázek spadajících do jejich pravomoci (typicky se tak děje právě v otázkách územního plánování). Analogicky podle ust. § 64 odst. 2 písm. j) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), návrh na zrušení jiného právního předpisu nebo jeho jednotlivých ustanovení je oprávněno podat též zastupitelstvo obce, jde-li o návrh na zrušení právního předpisu kraje, do jehož územního obvodu obec náleží. Pokud by soud akceptoval názor, že obec je legitimována podat návrh na zrušení opatření obecné povahy jen v části týkající se jejích práv či území, legitimaci předvídanou ust. § 101 odst. 2 s. ř. s. by nemístně zúžil a přiblížil jí spíše legitimaci dané ust. § 101 odst. 1 s. ř. s. Jediný limit je třeba spatřovat v tom, že se musí jednat o obec, která je součástí kraje, jehož opatření obecné povahy napadá. Tato podmínka je splněna.

O námitkách proti návrhu ZÚR rozhoduje zastupitelstvo kraje současně se schvalováním ZÚR, přičemž odůvodnění rozhodnutí o námitkách má tvořit součást odůvodnění ZÚR. Námitku nelze zamítnout s pouhým odkazem na stanovisko dotčeného orgánu. Kraj je povinen námitky postoupit zainteresovanému dotčenému orgánu státní správy, aby své stanovisko buď přehodnotil, nebo doplnil o argumentaci obsahující věcné vypořádání uplatněné námitky. Teprve takto doplněné stanovisko může být dostatečným podkladem pro rozhodnutí o námitce a jeho odůvodnění.

Způsob rozhodnutí odpůrce o námitkách v projednávané věci není v rozporu s ust. § 172 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Skutečnost, že odůvodnění jednotlivých námitek je obsaženo toliko v příloze k odůvodnění napadeného opatření obecné povahy, nemůže způsobovat jeho nezákonnost. Pokud je takový postup správního orgánu přípustný v případě výroku rozhodnutí, tím spíše by tomu tak mělo být při odůvodnění opatření obecné povahy. Jako nedůvodné shledal soud též argumenty týkající se nedoručení rozhodnutí o námitkách. Podle ustanovení § 173 odst. 1 správního řádu se opatření obecné povahy (součástí jehož odůvodnění jsou též rozhodnutí o případných námitkách) oznamuje veřejnou vyhláškou; nebylo tedy povinností odpůrce doručovat jednotlivě rozhodnutí o námitkách všem, kteří takové námitky podali.

Tvrzení, že příslušná příloha ZÚR obsahující rozhodnutí o námitkách byla uveřejněna se zpožděním oproti samotnému oznámení o vydání ZÚR, navrhovatelka nijak nedokládá, přičemž odpůrce uvádí opak. I kdyby tomu tak bylo, nemohlo by to být

pokračování

v projednávané věci v žádném případě důvodem pro zrušení napadeného opatření obecné povahy. Význam řádného a včasného oznámení (zveřejnění) opatření obecné povahy včetně odpovídajícího odůvodnění (a rozhodnutí o námitkách) je třeba spatřovat mimo jiné v tom, aby subjekty měly k dispozici veškeré podklady pro napadení opatření obecné povahy u soudu. Vzhledem k délce zákonné lhůty pro podání návrhu k soudu (končí až v únoru 2015) by nemohlo ani případné opožděné uveřejnění dané přílohy významně zasáhnout do práv takových subjektů.

Byť je rozhodnutí o námitce navrhovatelky stručné, splňuje elementární předpoklady na rozhodnutí o námitkách kladené a stejně tak odpůrce v dostatečné míře odkázal na stanovisko dotčeného orgánu. Samotnou věcnou správnost rozhodnutí o námitkách či tvrzenou „účelovost“ argumentace tam uvedené pak soud v rámci řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nezkoumal. To může být předmětem samostatného přezkumu např. formou dozorčích prostředků v rámci správního řízení, případně cestou žaloby podle ust. § 65 a násl. s. ř. s. Ostatně obdobné důvody jako v námitce k návrhu ZÚR uplatnila navrhovatelka i v rámci návrhu na zrušení ZÚR, kterému se soud věnuje dále.

Krajský soud porovnáním návrhu ZÚR, který byl dne 2. 5. 2011 veřejně projednán, a textové části vydaných ZÚR zjistil, že zatímco v návrhu ZÚR koridory pro umístění stavby D056 – D064, D066 (aglomerační okruh) byly umístěny v části 4.1.2. „Plochy a koridory dopravy nadmístního významu“ v rámci části označené jako „SILNICE II. TŘÍDY“, v textové části vydaných ZÚR se uvedené koridory nacházejí jakožto čl. 118 v části 4.1.1. „Plochy a koridory dopravy mezinárodního a republikového významu“ s tím, že ZÚR *„navrhují pro umístění stavby aglomeračního okruhu (AO) jako silnici vyšší třídy koridor ...“*.

Porušením zákona by bylo, pokud by ZÚR upravovaly na straně jedné plochy či koridory nikoli nadmístního, nýbrž pouze místního významu (znamenalo by to nahrazování územního plánu zásadami územního rozvoje), a stejně tak na straně druhé, pokud by naopak ZÚR samostatně regulovaly plochy republikového významu, aniž by to mělo oporu v Politice územního rozvoje České republiky 2008 (dále také „PÚR“). Samotné vymezení aglomeračního okruhu tímto způsobem není v rozporu se zákonem č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), z toho důvodu, že aglomerační okruh není vymezen v PÚR. Jeho charakter je spíše nadmístní ve smyslu § 2 odst. 1 písm. h) stavebního zákona. Na výše uvedeném pak nemusí nic měnit ani jeho umístění do části ZÚR označené jako „Plochy a koridory dopravy mezinárodního a republikového významu“. Na význam plochy nebo koridoru je totiž třeba nahlížet materiálně a nikoliv na základě jeho formálního zařazení (označení) v rámci územně - plánovací dokumentace.

Učiněná úprava (přesun aglomeračního okruhu) je úpravou „podstatnou“ ve smyslu ust. § 39 odst. 5 stavebního zákona. Aglomerační okruh je sice veden i po úpravě ve zcela shodných koridorech jako v návrhu ZÚR. Úprava zvolená ve vydané podobě ZÚR je však odchylná od návrhu ZÚR v tom smyslu, že namísto vedení uvedeného koridoru v rámci silnic II. třídy, vydané ZÚR nepřilíší jednoznačně *„navrhují“* umístění stavby aglomeračního okruhu jako *„silnici vyšší třídy.“* Byť tato změna nemá být podle odpůrce

chápána ve vztahu ke kategorizaci pozemních komunikací podle zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“), ale pouze ve zdůraznění jejího významu, je takovýto výklad provedené úpravy neudržitelný. Územní plánování musí probíhat nejen podle stavebního zákona, ale též v souladu s dalšími souvisejícími právními předpisy, čemuž by měla odpovídat i užívaná terminologie. Význam užitých pojmů a termínů ve vysoce odborných územně plánovacích dokumentech je pak třeba vnímat z hlediska jejich právního významu a nikoliv z hlediska významu, který jim může být přisuzován v obecném jazyce.

Pokud ZÚR ve vydané podobě oproti návrhu neponechávají aglomerační okruh v kategorii silnice II. třídy a naopak používají formulaci „*silnice třídy vyšší*“, připouští přesunutí aglomeračního okruhu (byť jen v části) minimálně do kategorie silnice I. třídy. Rozdíly z hlediska silnice I. třídy a II. třídy mohou být značné, a to především z hlediska intenzity provozu, požadavků týkajících se jejich stavby, vlivu na životní prostředí či na přilehlou zástavbu apod. Nadto silnicí I. třídy může být podle § 5 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích též tzv. rychlostní silnice, která „*je určena pro rychlou dopravu a je přístupná pouze silničním motorovým vozidlům, jejichž nejvyšší povolená rychlost není nižší, než stanoví zvláštní předpis*“, přičemž „*rychlostní silnice má obdobné stavebně technické vybavení jako dálnice*.“

Vzhledem k tomu, že trasa aglomeračního okruhu zůstala ve shodném koridoru jako v návrhu, zůstal by sice okruh subjektů oprávněných podat námítky k návrhu ZÚR shodný, provedená úprava je však natolik významná, že o jejím vlivu na četnost námitek, jejich charakter i odůvodnění nelze mít pochybnosti. Totéž se může týkat i stanovisek dotčených orgánů. Bylo povinností odpůrce v souladu s ustanovením § 39 odst. 5 stavebního zákona postupovat přiměřeně podle § 38 téhož zákona a především konat opakované veřejné projednání návrhu ZÚR za účasti dotčených orgánů.

Povinnost autorizace ZÚR k tomu povolanou osobou (a postupem podle zákona č. 360/1992 Sb.) po případně provedených úpravách po veřejném projednání nemá zákonnou oporu. Ačkoliv je to vhodnější, ust. § 24 stavebního zákona klade přísné požadavky na úředníky vykonávající územně plánovací činnost, kteří by měli zajistit dostatečné odborné zázemí pro provádění úprav též ze strany k tomu příslušných orgánů.

Územní plány obcí příslušného kraje musí být se zásadami územního rozvoje v souladu, opačná vazba dána není. Pro odpůrce neplyne povinnost respektovat územně plánovací dokumentaci nižšího stupně (v daném případě navrhovatelky). Ani z odlišnosti úpravy v ZÚR oproti předchozí územně plánovací dokumentaci téže úrovně nelze bez dalšího nezákonnost ZÚR dovozovat. Pokud jde o změnu „koncepce“ Ministerstva dopravy z roku 2006, ze které navrhovatelka vycházela při vyhotovování svého územního plánu, nelze zpochybňovat oprávnění Ministerstva dopravy činit koncepční změny týkající se dopravní politiky státu. Jeho úvahy o případné změně trasy vedení koridoru vysokorychlostní železnice lze považovat za legitimní.

Územní rezerva představuje plochu (koridor), u níž se teprve má prověřit možnost jejího budoucího využití. Pokud jde o další rozvoj území zahrnutého do územní rezervy, je na navazujících stupních územně plánovací dokumentace, aby zpřesnily územní rezervu

pokračování

způsobem, „jímž dojde k vyvážení mezi konkrétními potřebami rozvoje a „vyblokováním“ části území pro případnou realizaci...“. Zastavěné prozatím nejsou veškeré pozemky, jichž se navrhovaná územní rezerva týká, přičemž součástí rezervy jsou i pozemky nacházející se na území navrhovatelky, s nimiž se pro účely stavební i z hlediska aktuální územně plánovací dokumentace vůbec nepočítá. Je tedy ještě dán prostor v následných fázích územního plánování územní rezervu konkretizovat tak, aby případné znehodnocení investic a zásahů do práv navrhovatelky byly co nejnižší. Územní rezerva nemá trvalý charakter a je ze své podstaty opatřením dočasným, přičemž její využití zamýšleným způsobem by mělo být v přiměřené lhůtě prověřeno. V návaznosti na zprávy o uplatňování ZÚR by pak mělo dojít ke zformulování konečného rozhodnutí o využití tohoto území a k aktualizaci ZÚR způsobem, kdy bude zřejmé využití daného území. V rámci přijímání aktualizovaných ZÚR by navrhovatel mohl opětovně uplatnit námitky vůči návrhu ZÚR, případně vydané (aktualizované) ZÚR opětovně u soudu napadnout.

Oproti rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2010, č. j. 8 AOs 2/2010 - 644, je zde sporným nikoliv závazné umístění koridoru ZÚR, ale toliko umístění územní rezervy, která představuje institut ze své povahy dočasného významu.

Krajský soud shledal návrh částečně důvodným, proto napadené opatření obecné povahy ve výše vymezené části zrušil a ve zbytku návrh zamítl.

II. Kasační stížnosti

Proti výroku II. napadeného rozsudku krajského soudu podala navrhovatelka v zákonné lhůtě kasační stížnost, kterou výslovně opřela o ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Proti výrokům I. a III. napadeného rozsudku pak podal v zákonné lhůtě kasační stížnost odpůrce z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

Usnesením ze dne 6. 12. 2012, č. j. 7 AOs 2/2012 - 32, byla řízení o kasačních stížnostech navrhovatelky (sp. zn. 7 AOs 3/2012) a odpůrce (sp. zn. 7 AOs 2/2012) spojena ke společnému projednání s tím, že řízení bude vedeno pod sp. zn. 7 AOs 2/2012.

II. a) Kasační stížnost navrhovatelky

Navrhovatelka ve své kasační stížnosti uvedla, že soud dospěl k nesprávnému závěru, že rozhodnutí o námitkách k návrhu ZÚR odpovídá požadavkům správního řádu. Toto rozhodnutí nebylo dostatečně odůvodněno, nebylo založeno na koncepčních podkladech a neodkazovalo na konkrétní koncepční dokument Ministerstva dopravy. Tohoto nedostatečného odůvodnění se následně přidržel i krajský soud ve svém hodnocení a založil tak nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Krajský soud uzavřel, že v místě stanovené územní rezervy pro vysokorychlostní trať bude následně možno územním plánem umístit vysokorychlostní trať tak, aby byla vedena mimo dosud zastavěné území. Opominul však, že v tomto území není vedení liniové stavby vysokorychlostní trati možné. Založil tím vadu řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu.

Dalším důvodem kasační stížnosti je to, že správní orgán porušil zákon, „*když se námitkou navrhovatelky o nedostatečnosti odůvodnění rozhodnutí o námitce nezabýval, resp. o ní rozhodl bez příslušných zákonných náležitostí.*“

Odpůrce o námitce navrhovatelky formálním způsobem rozhodl a vlastní odůvodnění shrnul natolik stručně a nedostatečně, že tím založil nepřezkoumatelnost takového rozhodnutí. Sdělení obsažené v rozhodnutí o námitce neodůvodňuje rozhodnutí odpůrce, pouze definuje totéž, tedy že námitce nebude vyhověno. Odůvodnění námitky, kterou se vlastník nemovitostí domáhá nejen ukončení zásahu státu do svého práva vlastnit majetek garantovaného Listinou základních práv a svobod, ale jako obec i ochrany majetku svých obyvatel, by mělo vysvětlovat, z jakého důvodu je do tohoto práva zasazeno. Z odůvodnění musí jasně vyplývat silnější veřejný zájem na umístění územní rezervy vysokorychlostní trati než na ochraně majetku obyvatel obce a majetku obce. Odpůrce se pouze omezil na konstatování, že Ministerstvo dopravy si přeje mít územní rezervu vysokorychlostní trati (a posléze časem zřejmě i vysokorychlostní trať) umístěnu v zastavěném území. Takovéto správní uvážení Ministerstva dopravy přesahuje hranice správní úvahy, a pokud na něj odpůrce odkazuje, činí tak v rozporu se zákonem a zakládá tím nepřezkoumatelnost rozhodnutí o námitkách. Na text jakéhokoli koncepčního nástroje, tedy rozhodnutí Ministerstva dopravy, ze kterého by bylo patrné odůvodnění jeho kroků, nebylo v odůvodnění vypořádání námitky odkázáno. Nešetří odpovídajícím způsobem práva osob, do kterých zasahuje. Proti rozhodnutí o námitce se navrhovatelka bránila podněty k zahájení přezkumného řízení, to však zahájeno nebylo.

Námitku nelze zamítnout jen s odkazem na stanovisko dotčeného orgánu. V napadaném vyhodnocení námitky ostatně ani není uveden odkaz na konkrétní stanovisko Ministerstva dopravy, ale je o něm hovořeno pouze obecně. V takovém případě je kraj povinen námitky postoupit zainteresovanému dotčenému orgánu státní správy, aby své stanovisko buď přehodnotil, nebo doplnil argumentaci obsahující věcné vypořádání uplatněné námitky. Teprve takto doplněné stanovisko může být dostatečným podkladem pro rozhodnutí o námitce a jeho odůvodnění (s odkazem na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 2/2008 - 62, a ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010 - 169).

Odpůrce zcela opomněl Územní plán velkého územního celku Pražského regionu, kde je předmětný koridor veden jižně od obce, a bez dalšího jej umístil výrazně severněji, tedy skrz obec, do míst, kde je předpokládán urbanistický rozvoj, kde jsou územním plánem navrhovatelky vymezeny zastavitelné plochy, či již zastavěné plochy, v místech, kde je přinejmenším dvě desítky let plánována popřípadě již realizována zástavba rodinnými domy a dalšími stavbami a toto území je na výstavbu již rozsáhlými investicemi technicky vybaveno. Zde odpůrce umístil územní rezervu koridoru vysokorychlostní tratě, ač jej mohl vést v místě vhodnějším a již dříve zamýšleném, tj. jižně od obce. Odpůrce omezil vlastníky nemovitostí v trase územní rezervy koridoru a ochranného pásma, a to zcela nevratným autoritativním rozhodnutím, bez podrobnější znalosti místa a při opomenutí stávajícího územního plánu a platných stavebních povolení. Tedy nešetřil maximálně možným způsobem jejich základních práv. Celkové investice navrhovatelky v území zasazeném územní rezervou vysokorychlostní trati v tzv. „severní variantě“ přesáhly částku 18 mil. Kč. Další astronomické náklady by pak znamenala případná výplata tzv.

pokračování

náhrady za změnu území ve smyslu ustanovení § 102 stavebního zákona vlastníkům dotčených staveb. Tyto investice by ji zcela zlikvidovaly a paralyzovaly na mnoho let. Tímto zásahem a posouzením proporcionality se krajský soud nezabýval a neaplikoval kompletní algoritmus přezkumu, jak je mimo jiné popsán v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j.: 1 Ao 1/2005 - 98, ač navrhovatelka všechny kroky algoritmu ve svém návrhu zahrнула. Pokud by tak krajský soud učinil, nepochybně by došel k závěru, že existují-li vedle sebe dvě technicky možné varianty (tzv. jižní varianta a severní varianta) vedení územní rezervy liniové stavby, je vhodnějším řešením zvolit tu variantu, kde bude méně zasaženo do práv vlastníků nemovitostí, ale veřejný zájem na umístění územní rezervy vysokorychlostní trati zůstane i přes to zachován. Pro umístění územní rezervy vysokorychlostní trati nebyla zpracována územní studie, která by jednoznačně vymezila, kde by měla být tato územní rezerva vedena, a zhodnotila možnosti a vhodnost jednotlivých variantních řešení. Pokud odpůrce takovou územní studii předloží, je objektivně třeba ji podrobit posouzení odborníkem v oblasti územního plánování a urbanismu. S ohledem na vyhledávací zásadu měl krajský soud opatřit takové posouzení, to však neučinil a založil tak vadu řízení. Nebude-li taková územní studie předložena, navrhuje navrhovatelka zhojit tuto vadu řízení tím, že bude vypracován znalecký posudek či odborné stanovisko.

Navrhovatelka brojí nejen proti územní rezervě liniové stavby vysokorychlostní trati, ale zejména proti následné přeměně z územní rezervy na liniovou stavbu vysokorychlostní trati. Obě eventuality však znamenají velkou zátěž pro území navrhovatelky, a to v tom, že důsledky územní rezervy se téměř rovnají účinkům stavební uzávěry. Argument hustoty osídlení je lichý, když původně je územní rezerva vysokorychlostní trati předpokládána v jižní variantě. Předpokladem pro vydání územního plánu navrhovatelky 08/2010 bylo rovněž souhlasné stanovisko dotčených orgánů s jižní variantou vedení trati. Tyto koncepční materiály včetně Územního plánu velkého územního celku Středočeského kraje byly opominuty a ZÚR doslova popřeny. Rozhodnutí krajského soudu je v rozporu s dříve zaujímaným stanoviskem Nejvyššího správního soudu o šetření práv subjektů územním plánováním dotčených, resp. minimalizaci zásahů. Příslušný správní orgán má věnovat maximální možnou péči tomu, aby byla zjištěna nejšetrnější možná varianta, a to ve všech ohledech, tedy jak v dopadu na životní prostředí, tak v dopadu na lidská sídla a jejich majetky. Principy právní jistoty a legitimního očekávání (zde porušené) jsou připomenuty i rozhodnutím Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2010, č. j.: 8 Ao 2/2010 - 644, kde je hodnocena i kontinuita územního plánování, jako trvalá koncepce, kterou je třeba dodržovat, a má-li být změněna, pak je nezbytné dostatečně přesně tuto změnu odůvodnit. To se však v napadaném rozsudku, ani v jemu předcházejícím správním řízení nestalo.

Navrhovatelka z uvedených důvodů navrhla, aby byl napadený rozsudek ve výroku II. zrušen a věc vrácena krajskému soudu k dalšímu řízení. Podáním ze dne 3. 12. 2012 pouze upřesnila, že eventuálně navrhuje vedle zrušení výroku II. napadeného rozsudku i zrušení ZÚR.

II. b) Kasační stížnost odpůrce

Odpůrce ve své kasační stížnosti uvedl, že krajský soud v otázce oprávnění navrhovatelky napadnout ZÚR v části označené jako „stavba aglomeračního okruhu“ nerozhodl zcela v souladu s ustanovením § 101a odst. 2 s. ř. s., když usoudil, že toto ustanovení umožňuje obci napadnout jakékoliv opatření obecné povahy příslušného kraje, bez přihlédnutí k tomu, zda se týká jejích práv či nikoliv. Koridor aglomeračního okruhu prochází územím odpůrce vzdáleným od navrhovatelky. Nejbližší se přibližuje koridor aglomeračního okruhu v katastru obce Kněževes, a to ve vzdálenosti cca 32 km měřeno vzdušnou čarou a 39 km měřeno po pozemních komunikacích. Provoz na aglomeračním okruhu proto nemůže mít žádný vliv na stávající dopravu v obci ani na případná nová dopravní řešení na jejím území. Vymezení koridoru aglomeračního okruhu se tedy nijak nemůže dotýkat vlastnického práva navrhovatelky k místním pozemním komunikacím, ale ani jiného jejího vlastnického práva k dalším nemovitostem v jejím katastru. Dále v souvislosti s úpravou koridoru aglomeračního okruhu nejsou ZÚR nárokovány žádné požadavky na územní plánování v katastru navrhovatelky, ani žádné změny ve stávajících funkčních plochách určených platným územním plánem navrhovatelky. Textová ani grafická úprava provedená po veřejném projednání nezasahuje do její právní sféry. Jestliže aktivní legitimace obce vyplývá také z práva obce na zákonný proces tvorby ZÚR, její oprávnění napadat ZÚR by mělo být založeno pouze na takové nezákonnosti v procesu přípravy a schvalování ZÚR, která představuje přímý zásah do práva dané obce. Oprávnění obce napadat ZÚR je odvozováno především z její pravomoci provádět územně plánovací činnost na svém území. Ustanovení § 101a s. ř. s. nedává obci absolutní právo napadat ZÚR bez ohledu na možné dotčení jejích zákonných práv. Zvýraznění významu aglomeračního okruhu obsaženého v ZÚR nijak navrhovatelku neomezuje ani ji nekrátí na jejích právech. Může nastat případ, že se záměr umístěvaný ZÚR na opačném konci kraje může svými vlivy přímo dotknout práva obce, která leží i desítky kilometrů od záměru (např. lokalizace jaderného zařízení). V této věci se však o takový dopad na navrhovatelku nejedná. Pokud jiné obce nevznáší požadavek na zrušení uvedené části Zásad a nemají se zvýrazněním významu aglomeračního okruhu problém, není důvodné, aby území těchto územních samosprávných celků (v důsledku úspěchu jiné obce v soudním řízení), přestalo být ZÚR řešené (jedná se o důležité obchvaty obcí). V daném případě měl být uplatněn princip právní jistoty. Krajský soud vykládá oprávnění obce dle ust. § 101a odst. 2 s. ř. s. rozšiřujícím způsobem. Námitky odpůrce zpochybňující zásah do práv obce s ohledem na její vzdálenost od koridoru aglomeračního okruhu měly být v rozsudku zohledněny. Odpůrce při tom odkázal na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120. Z napadeného rozsudku není zřejmé, jaký vliv má zvýraznění koridoru aglomeračního okruhu na tvorbu územního plánu navrhovatelky. Právní účinky opatření obecné povahy nejsou totožné s právními účinky obecně závazného právního předpisu. Ne každé řešení obsažené v Zásadách zasahuje do autonomie každé obce.

Přeřazení aglomeračního okruhu do subkapitoly 4.1.1.1. Silniční doprava čl. 118 a zvýraznění jeho významu jako důležité komunikace ve výkresu č. I. 2. Plochy a koridory nadmístního významu, nebylo podstatnou úpravou, která by měla vyvolat opakované veřejné projednání ZÚR. Tato úprava nic neměnila na umístění koridoru, neměla žádný vliv na jeho šířkové parametry, které zůstaly stanoveny na 180 m jako pro jiné silnice II. třídy. Téměř celý koridor aglomeračního okruhu se nachází v rozvojové oblasti

pokračování

republikového významu OB 1 Rozvojová oblast Praha, kterou vymezuje na území Středočeského kraje a hl. m. Prahy Politika územního rozvoje ČR 2008. I proto je komunikací, jejíž význam přesahuje hranice Středočeského kraje, minimálně pro sousední území hl. m. Prahy. Je nejvýraznější komunikací nadregionálního významu v majetku odpůrce. Tangenciálně spojuje významná středočeská města mezi sebou a ulehčuje dopravě v hlavním městě Praze. Komunikace by měla také fungovat jako doprovodná v případě havárií či oprav na Silničním okruhu kolem Prahy, který je rovněž v ZÚR vymezen. Zároveň může přenášet značnou část tranzitní dopravní zátěže, a tím Praze dopravně odlehčit. Na aglomerační okruh je tedy možno z materiálního hlediska nahlížet s ohledem na její význam jako na „komunikaci vyšší třídy“. Právní předpisy sice neužívají pojem „silnice vyšší třídy“ a tento text ZÚR nevychází z platné právní úpravy zákona o pozemních komunikacích, zrušená část ZÚR ale mohla obstát. Odpůrce připravuje projektovou dokumentaci v podrobných měřících pro výstavbu některých úseků silnice II/101 jako částí aglomeračního okruhu. Ve všech těchto dokumentacích je stavba komunikace projektována v kategorii silnice II. třídy jako dvoupruhová. Přesunutí komunikace do subkapitoly 4.1.1.1. neměnilo obsah ZÚR a nejednalo se o nové řešení aglomeračního okruhu, ale pouze o zdůraznění významu aglomeračního okruhu. Všechny výkresy zůstaly shodné, jak byly na veřejném projednání prezentovány - kromě výkresu I. 2. Plochy a koridory nadmístního významu s grafickým zvýrazněním aglomeračního okruhu. Jedná se stále o tutéž komunikaci II/101. O podstatnou úpravu se nejednalo, protože k řešení odchylnému od původního návrhu nedošlo. Označení komunikace vyšší třídy bylo chápáno ve smyslu zvýšení kvality silnice pro uživatele (např. vložení stoupacích pruhů), ale ne ve smyslu zařazení do tříd dle zákona o pozemních komunikacích. Teprve následná územně plánovací dokumentace zpřesňuje na základě dopravního řešení umístění a parametry komunikací. Pokud soud došel k závěru, že označení staveb aglomeračního okruhu jako silnice vyšší třídy je v rozporu se zákonem, když k samotnému přesunu mezi jednotlivými kapitolami neměl výhrady, pak stačilo zrušit pouze inkriminované označení „silnice vyšší třídy“ a nikoli celý koridor, který se oproti projednávanému návrhu vůbec nezměnil. ZÚR neřeší počet pruhů a není to ani jejich úkolem. Takové podrobné řešení je možné až při tvorbě podrobné územně plánovací dokumentace zpřesňující na základě dopravního řešení umístění a parametry komunikací v rámci koridoru. Tento názor podporuje i nová právní úprava stavebního zákona (zákon č. 350/2012 Sb.).

Není zřejmé, jaký konkrétní zásah do autonomie obce, kromě otázek územního plánování, měl soud na mysli. V této části rozsudku je názor soudu neurčitý. Není zcela doloženo, jak se intenzita provozu na desítky kilometrů vzdáleném aglomeračním okruhu může přímo dotknout práv navrhovatelky. Rozsudek v této části není srozumitelný a vyvolává pochybnost, zda došlo i ke zrušení staveb D057 — D064, D066 jako veřejně prospěšných staveb (v čl. 230).

Odpůrci neměla být uložena povinnost zaplatit navrhovatelce náklady řízení.

Z uvedených důvodů odpůrce navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek ve výroku I. zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

Podáním ze dne 19. 11. 2012 odpůrce upravil první stranu kasační stížnosti tak, že stěžovatelem je Středočeský kraj. V původní kasační stížnosti byl jako stěžovatel označen Krajský úřad Středočeského kraje.

III. Další vyjádření účastníků řízení

III. a) Vyjádření navrhovatelky

Navrhovatelka ve svém vyjádření ke kasační stížnosti odpůrce uvedla, že jako stěžovatel byl označen Krajský úřad Středočeského kraje, odbor regionálního rozvoje, tento subjekt však není k podání kasační stížnosti procesně aktivně legitimován. Aktivní legitimaci má pouze Středočeský kraj. Nebyla tak splněna jedna z podmínek podání kasační stížnosti, když tato nebyla podána subjektem, který je k tomu oprávněn. Doplnění kasační stížnosti ze dne 19. 11. 2012 nebylo učiněno ve lhůtě pro podání kasační stížnosti stanovené, a fakticky se zde ani o doplnění kasační stížnosti nejedná, když je měněn subjekt, který kasační stížnost podal. Mohlo by tak jít o novou kasační stížnost, tato by však s ohledem na termín svého podání byla podána opožděně a s největší pravděpodobností by s ohledem na svou strohost nesplnila ani další formální požadavky. Navrhovatelka proto navrhla, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost odpůrce odmítl. Pro případ, že soud nevyužije tohoto postupu, navrhla, aby byla kasační stížnost jako nedůvodná zamítnuta. Odkázala při tom na argumentaci krajského soudu a na svou dřívější argumentaci v řízení o žalobě.

III. b) Vyjádření odpůrce

Odpůrce ve svém vyjádření ke kasační stížnosti navrhovatelky zopakoval svou argumentaci uplatněnou v řízení o žalobě. Dále uvedl, že umístění koridoru vysokorychlostní železniční trati není výsledkem jeho libovůle, nýbrž se podřídil požadavku dotčeného orgánu na úseku železniční dopravy. Územně plánovací dokumentaci, tedy i ZÚR, zpracoval autorizovaný projektant, který musel mj. zpřesnit celorepublikové záměry obsažené ve schválené PÚR. Práva navrhovatelky byla zohledněna, šířka koridoru byla po veřejném projednání na části jejího území redukována na třetinu ze 600 m na 200 m. Navrhovatelka neuvádí přímo, jakou další úvahu měla obě rozhodnutí obsahovat, a proč ve stanovisku Ministerstva dopravy spatřuje nedostatečný důvod pro schválené řešení územní rezervy koridoru vysokorychlostní železniční trati. Ke všem námitkám při jejich vyhodnocení přistupoval pořizovatel jednotně ve smyslu podrobnosti této územně plánovací dokumentace, která se zpracovává v malém měřítku (1:100 000) a tomu nutně odpovídá i míra podrobnosti zkoumání a vyhodnocení. Odpůrce proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

III. c) Replika navrhovatelky

Navrhovatelka ve své replice odkázala na obsah kasační stížnosti ohledně argumentace k nedostatečnosti odůvodnění rozhodnutí o zamítnutí námítky. Dále

pokračování

poukázala na to, že odpůrce nesprávně uvádí, že na základě veřejného projednání byla na území stěžovatele redukována šířka územní rezervy koridoru vysokorychlostní tratě ze 600 m na 200 m. Územní rezerva je v území navrhovatelky zúžena v délce cca 600 m z celkové délky 2500 m. Zúžení se týká jen té části územní rezervy, kde je trasa souběžná s dálnicí D5. V místě, kde se rezerva odklání od dálnice a kde nejvíce zasahuje zastavěné a zastavitelné pozemky, je zachována původní šíře 600 m. Krajský soud nehodnotil závažnost požadavku Ministerstva dopravy, tento požadavek ani hodnotit nemohl, když není dosud postaveno najisto, co je jeho konkrétním obsahem a jeho konkrétní obsah ani nebyl odpůrcem předložen či soudem z vyhledávací činnosti opatřen. Pokud byl požadavek Ministerstva dopravy jediným důvodem pro umístění územní rezervy vysokorychlostní trati do zastavěného a zastavitelného území navrhovatelky, mělo by se jednat o koncepční materiál příslušného ministerstva, a jako takový měl být v rámci sestavení návrhu ZÚR prezentován a na něj v odůvodnění rozhodnutí o námitce odkázáno.

IV. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

Nejvyšší správní soud před věcným posouzením kasačních stížností hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnosti mají požadované náležitosti, byly podány včas a osobami oprávněnými, a není důvodné je odmítnout pro nepřipustnost či pro nedostatek jiné podmínky řízení.

Nejvyšší správní soud se neztotožnil s námitkou navrhovatelky, že kasační stížnost zaevidovaná pod sp. zn. 7 AOs 2/2012 je podána osobou neoprávněnou (Krajským úřadem Středočeského kraje), a má být proto odmítnuta. V daném případě bylo sice v kasační stížnosti uvedeno, že stěžovatelem je Krajský úřad Středočeského kraje, který nebyl účastníkem řízení před krajským soudem, nicméně odesílatelem datové zprávy obsahující kasační stížnost, a tedy osobou, která toto podání učinila, byl Středočeský kraj. Nelze proto souhlasit s navrhovatelkou, že kasační stížnost byla podána Krajským úřadem Středočeského kraje. Rozpor uvedených údajů byl pouze vadou kasační stížnosti, která byla nade vší pochybnost odstraněna pozdějším podáním odpůrce, v němž byl údaj o stěžovateli opraven (tak, že stěžovatelem je Středočeský kraj). Údaj o tom, kdo podání činí, je náležitostí každého podání dle ust. § 37 odst. 3 s. ř. s. Pokud je tento údaj nejednoznačný, jedná se o vadu podání ve smyslu ust. § 37 odst. 5 věty první s. ř. s., k jejímuž odstranění musí být podatel nejprve vyzván. Teprve při neodstranění této vady je možné přistoupit k odmítnutí podání. Z povahy věci se tedy jedná vždy o vadu odstranitelnou. Odstranění vad kasační stížnosti přitom není limitováno lhůtou pro podání kasační stížnosti, nýbrž toliko lhůtou stanovenou soudem podle ust. § 106 odst. 3 s. ř. s. (viz např. nález Ústavního soudu ze dne 31. 1. 2006, sp. zn. I. ÚS 390/05, všechna zde citovaná rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná z <http://nalus.usoud.cz>).

Nejvyšší správní soud proto přistoupil k přezkumu kasačními stížnostmi napadeného rozsudku krajského soudu v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnili navrhovatelka a odpůrce v podaných kasačních stížnostech, a dospěl k závěru, že napadený rozsudek krajského soudu je třeba na základě kasační stížnosti odpůrce zrušit a věc vrátit tomuto soudu k dalšímu řízení; kasační stížnost navrhovatelky je pak nutno zamítnout.

IV. a) Posouzení kasační stížnosti odpůrce

Odpůrce především namítl nesprávnost závěru krajského soudu, že ust. § 101a odst. 2 s. ř. s. umožňuje obci napadnout jakékoliv opatření obecné povahy příslušného kraje bez přihlídnutí k tomu, zda se týká jejích práv. Poukázal na to, že koridor aglomeračního okruhu prochází územím vzdáleným od navrhovatelky, nemůže mít vliv na dopravu v této obci, na nová dopravní řešení na jejím území, na vlastnická práva navrhovatelky ani na požadavky na územní plánování v jejím katastru.

Podle ust. § 101a odst. 1 s. ř. s. návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. Pokud je podle zákona současně oprávněn ve věci, ve které bylo opatřením obecné povahy užito, podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh, může navrhnout zrušení opatření obecné povahy jen společně s takovým návrhem.

Podle ust. § 101a odst. 2 s. ř. s. návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí, vydaného krajem, může podat též obec.

Jak vyplývá z judikatury Nejvyššího správního soudu (viz rozsudky ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011 - 12, a ze dne 8. 2. 2012, č. j. 7 Ao 8/2011 - 75, všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), obci přísluší na základě ust. § 101a odst. 2 s. ř. s. aktivní procesní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy příslušného kraje bez nutnosti tvrdit konkrétní zkrácení na právech tímto opatřením (na rozdíl od navrhovatelů podle ust. § 101a odst. 1 s. ř. s.). Aktivní věcnou legitimaci obce je však nutno zkoumat v každém konkrétním případě individuálně, přičemž soud je povinen hodnotit, zda existuje vztah mezi právní sférou obce a územím, které je napadenou částí opatření obecné povahy regulováno. Není na soudu, aby se zabýval jakýmkoliv námitkami obce, tedy také těmi, které směřují mimo její vlastní dotčenost zásadami územního rozvoje.

Krajský soud v napadeném rozsudku vyslovil závěr, že navrhovatelka je aktivně legitimována k podání návrhu bez nutnosti tvrdit konkrétní zkrácení na jejích právech opatřením obecné povahy. Tento názor krajského soudu je správný, ovšem pouze co do aktivní procesní legitimace. Každý návrh obce na zrušení opatření obecné povahy příslušného kraje je na základě ust. § 101a odst. 2 s. ř. s. přípustný, bez ohledu na to, zda obec tvrdí zásah do své právní sféry. Tato otázka je řešena při posuzování splnění podmínek řízení.

Uvedené však již neplatí pro aktivní věcnou legitimaci navrhovatele, kterou správní soud zkoumá při věcném přezkumu napadeného opatření obecné povahy. Namítá-li navrhovatel pochybení odpůrce, aniž by současně tvrdil dotčení své právní sféry příslušnou částí opatření obecné povahy (resp. namítaným pochybením) a aniž by toto dotčení vyplývalo z obsahu soudního či správního spisu, není ve vztahu k těmto námitkám aktivně věcně legitimován. Takové námitky jsou proto *per se* nedůvodné.

pokračování

Je taktéž pravdou, že v případě obce může opatření obecné povahy kraje zasáhnout nejen do jejích majetkových práv, ale také například do její autonomie při řešení otázek spadajících do její pravomoci. Nejvyšší správní soud nicméně takové dotčení autonomie obce rozhodně nepovažuje za samozřejmé či snad presumovatelné. Je především na obci, aby chránila svá práva a oprávněné zájmy a v návrhu uvedla, jak konkrétně do její právní sféry daná část opatření obecné povahy (resp. namítané pochybení) zasáhla. Pokud tak neučiní, lze na dotčení právní sféry obce usuzovat toliko z obsahu soudního či správního spisu. Nelze v žádném případě konstruovat domněnku, že každý záměr regulovaný na úrovni zásad územního rozvoje zasahuje do právní sféry každé obce, která je součástí daného kraje.

Krajský soud interpretaci ust. § 101a odst. 2 s. ř. s. mimo jiné opřel o analogii s aktivní legitimací k podání návrhu na zrušení jiného právního předpisu kraje k Ústavnímu soudu podle ust. § 64 odst. 2 písm. j) zákona o Ústavním soudu. Tomuto srovnání jistě nelze zcela upřít relevanci, nicméně podle názoru Nejvyššího správního soudu lze mezi správním soudnictvím a přezkumem legislativních aktů Ústavním soudem najít také zásadní odlišnosti. Řízení o zrušení právního předpisu je totiž vždy abstraktní kontrolou ústavnosti a zákonnosti bez vazby na konkrétní případ. Správní soudnictví je naproti tomu primárně postaveno na konkrétní kontrole zákonnosti (potažmo ústavnosti) a má za cíl poskytovat ochranu konkrétním veřejným subjektivním právům.

Navíc lze opatření obecné povahy považovat za akt na pomezí správního rozhodnutí (konkrétní akt) a podzákonného právního předpisu (abstraktní akt), resp. mezi těmito krajními polohami. Jedná se totiž o správní akt s konkrétně (individuálně) vymezeným předmětem a obecně určenými adresáty (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98). Z tohoto pohledu se nabízí analogie hned dvě – s řízením o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle soudního řádu správního a s řízením o zrušení jiného právního předpisu podle zákona o Ústavním soudu. I v případě užití analogie toliko jako podpůrného argumentu by měla být vždy upřednostněna analogie v rámci daného právního předpisu. Již zařazením přezkumu opatření obecné povahy do soudního řádu správního je totiž vyjádřen základní směr, kterým by se tento přezkum měl ubírat. Nejvyšší správní soud má tudíž za to, že mnohem případnější je srovnání řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části s řízením o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle soudního řádu správního.

V řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle ust. § 65 s. ř. s. je přitom pro úspěch žalobce nezbytný závěr o zásahu do jeho právní sféry. I zde se jedná o posuzování aktivní věcné legitimace, neboť k učinění závěru o aktivní procesní legitimaci je postačující tvrzení žalobce o zásahu do jeho právní sféry, není-li možné zjevně a jednoznačně konstatovat opak (viz například usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 - 86, č. 1764/2009 Sb. NSS).

Neomezená aktivní věcná legitimace obce pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy vydaného krajem by fakticky znamenala zařazení obcí mezi subjekty, které ve správním soudnictví zastupují veřejný zájem a obecně dohlíží na zákonnost veřejné správy. Takové postavení svědčí například Nejvyššímu státnímu zástupci či Veřejnému

ochránci práv, ovšem pouze v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu a pouze v případě shledání či prokázání závažného veřejného zájmu. Nejenže by obec podle extenzivního výkladu ust. § 101a odst. 2 s. ř. s. nebyla omezena podmínkou shledání či prokázání závažného veřejného zájmu, ale navíc by byla jediným typem subjektu s takovým oprávněním ve vztahu k opatřením obecné povahy vydaného krajem. Takový krok lze zjevně považovat za neopodstatněný a nesystémový. Zcela obecné a bezbřehé dohlížení nad zákonností opatření obecné povahy krajů ze strany obcí navíc rozhodně nelze považovat za součást poslání těchto územně samosprávních celků. Naproti tomu žalobní legitimace Nejvyššího státního zástupce či Veřejného ochránce práv podle ust. § 66 odst. 2 a 3 s. ř. s. jejich postavení a poslání plně odpovídá. Zároveň jsou na rozdíl od obcí pro zastupování veřejného zájmu před správními soudy také patřičně personálně a materiálně vybaveni. Ve srovnání s ust. § 66 s. ř. s. by bylo možné za nesystémové považovat také samotné rozšíření počtu subjektů zastupujících veřejný zájem na více než šest tisíc. Z uvedeného je zřejmé, že na zvláštní úpravu aktivní procesní legitimace obce k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy vydaného krajem nelze nahlížet jako na neomezené oprávnění v návrhu namítat jakoukoliv nezákonnost opatření obecné povahy.

Nutno podotknout, že právní úprava obsahuje možnost obecného dohledu nad souladem opatření obecné povahy s právními předpisy. Konkrétně podle ust. § 174 odst. 2 věty první správního řádu soulad opatření obecné povahy s právními předpisy lze posoudit v přezkumném řízení. Toto ustanovení umožňuje příslušným ústředním orgánům státní správy zrušit opatření obecné povahy, které je v rozporu s právními předpisy. A tato možnost byla také důvodem proč byla novelou č. 303/2011 Sb. vypuštěna původně uzákoněná aktivní legitimace Ministerstva vnitra k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy vydaného obcí či krajem. Jak potvrzuje důvodová zpráva k této novele (sněmovní tisk č. 319, 6. volební období, dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=319&CT1=0>), uvedená možnost byla s ohledem na ust. § 174 odst. 2 správního řádu nadbytečná.

Krajskému soudu je nutno částečně přisvědčit také v tom, že restriktivním výkladem ust. § 101a odst. 2 s. ř. s. se aktivní procesní legitimace obce přibližuje legitimaci podle ust. § 101a odst. 1 s. ř. s. Nejvyšší správní soud však toto zúžení s ohledem na výše uvedené argumenty považuje za opodstatněné. Kromě toho nezůstává oprávnění obcí k podání návrhu zcela bezpředmětné. Vyjadřuje totiž privilegované postavení obcí v samotném řízení o návrhu. Zatímco návrh jiné fyzické či právnické osoby, neobsahující žádnou zmínku o zásahu do jejich právní sféry, je na místě odmítnout (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2009, č. j. 3 Ao 2/2009 - 93, či ze dne 25. 11. 2009, č. j. 4 Ao 3/2009 - 97), návrh obce musí být vždy věcně projednán. Opodstatněnost tohoto privilegovaného postavení je nutno hledat ve specifickém vztahu obce a kraje. Jak poukázal krajský soud, opatření obecné povahy vydávané krajem může v mnohém ovlivňovat autonomii obcí při řešení otázek spadajících do jejich pravomocí. Posuzování zásahu do právní sféry obce proto musí být komplexnější než v případě zásahu do právní sféry jiných fyzických či právnických osob. Tomu odpovídá i požadavek výše citované judikatury Nejvyššího správního soudu (rozsudky ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011 - 14, a ze dne 8. 2. 2012, č. j. 7 Ao 8/2011 - 75), aby byla aktivní věcná legitimace obcí ve vztahu k podaným námitkám zkoumána v každém konkrétním případě

pokračování

individuálně. Je proto zcela na místě provádět takovéto posouzení až při věcném přezkumu napadeného opatření obecné povahy.

V části, v níž krajský soud návrhu navrhovatelky vyhověl, bylo namítáno procesní pochybení odpůrce týkající se stavby koridoru aglomeračního okruhu. Zatímco v návrhu ZÚR byl tento koridor v textové části veden v rámci silnic II. třídy, vydané ZÚR „navrhují“ jeho umístění „jako silnici vyšší třídy“. V grafické části ZÚR byl také tento koridor oproti návrhu ZÚR graficky zvýrazněn. Namítané pochybení tedy mělo spočívat v tom, že se přes tuto úpravu návrhu ZÚR v rozporu s ust. § 39 odst. 5 stavebního zákona nekonalo opakované veřejné projednání.

Nejvyšší správní soud nesdílí názor navrhovatelky, že by tvrzené procesní pochybení bylo samo o sobě natolik závažnou vadou, že by opravňovala každého účastníka procesu přijímání ZÚR k podání návrhu. Nelze souhlasit s tvrzením, že u procesního pochybení tohoto typu není třeba namítat konkrétní zásah do právní sféry navrhovatele samotným výsledným opatřením obecné povahy.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120 (č. 1910/2009 Sb. NSS), připustil, že porušení procesních práv účastníků procesu přijímání opatření obecné povahy může být důvodem pro jeho zrušení. Nepostačí ovšem namítat pouze porušení procedurálních pravidel, které mohlo sice objektivně vést k nezákonnosti opatření obecné povahy, avšak žádným způsobem nemohlo způsobit, že se tato nezákonnost dotkla právní sféry navrhovatele. Podle rozšířeného senátu je proto aktivní procesní legitimace dána i tehdy, pokud navrhovatel tvrdí porušení svých procesních práv, je-li představitelné, že toto porušení mohlo mít za následek dotčení těch jeho hmotných práv, od nichž se odvíjí aktivní legitimace.

Existence samotné možnosti zásahu do hmotných práv navrhovatele je u návrhu podaného dle ust. § 101a odst. 1 s. ř. s. otázkou aktivní procesní legitimace, a je proto řešena v rámci posuzování přípustnosti návrhu. U navrhovatelů podle ust. § 101a odst. 2 s. ř. s. se však toto posouzení s ohledem na výše učiněné závěry přesouvá do meritorního rozhodování a tvoří první krok posouzení důvodnosti návrhu.

Navrhovatelka v řízení před krajským soudem netvrdila, že by přerážení koridoru aglomeračního okruhu do části 4.1.1.1. Silniční doprava, čl. 118 textové části ZÚR a jeho grafické zvýraznění v grafické části ZÚR zasahovalo do její hmotně právní sféry. Takový zásah nakonec netvrdí ani v řízení o kasačních stížnostech; trvá pouze na své široké aktivní legitimaci dle ust. § 101a odst. 2 s. ř. s., jak ji vyložil krajský soud. Dotčení právní sféry navrhovatelky například zásahem do jejích vlastnických práv či její autonomie v oblasti územního plánování přitom neplyne ani z předložených podkladů. Naopak je z těchto podkladů zřejmé, že navrhovatelka má své území vzdálené více než třicet kilometrů od předmětného koridoru. I s ohledem na absenci jakýchkoliv tvrzení navrhovatelky v tomto směru je v této vzdálenosti prakticky vyloučeno, aby byla vymezením tohoto záměru v ZÚR dotčena její hmotně právní sféra. K totožnému závěru ve srovnatelné situaci dospěl Nejvyšší správní soud také ve svém rozsudku ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011 - 15 (konkrétně viz bod 407 rozsudku).

Podle ust. § 39 odst. 5 stavebního zákona, dojde-li na základě veřejného projednání k podstatné úpravě návrhu zásad územního rozvoje, posoudí se přiměřeně podle § 38 a koná se opakované veřejné projednání za účasti dotčených orgánů. Stanoviska dotčených orgánů, námitky a připomínky lze uplatnit nejpozději při opakovaném veřejném projednání, jinak se k nim nepřihlíží.

Porušení ust. § 39 odst. 5 stavebního zákona tím, že se přes podstatnou úpravu návrhu ZÚR nekoná opakované veřejné projednání, přitom může ze své povahy zasáhnout pouze do právní sféry těch subjektů, které by mohly být dotčeny samotnými záměry, u nichž ke změně došlo. Takové procesní pochybení nemůže mít žádný vliv na zákonnost zbývajících částí opatření obecné povahy, neboť ty byly veřejně projednány v (podstatně) nezměněné podobě oproti vydaným ZÚR. Jinými slovy, dotčení hmotných práv může souviset s takovýmto procesním pochybením pouze tehdy, vztahují-li se tato hmotná práva k té části ZÚR, u níž došlo ke změně oproti původně projednanému návrhu.

Jestliže tedy navrhovatelka netvrdila dotčení své hmotně právní sféry v souvislosti s tvrzeným procesním pochybením (tj. v souvislosti se stavbou aglomeračního okruhu), a není-li toto dotčení zřejmé ani z obsahu soudního či správního spisu, jsou takto uplatněné námitky procesního charakteru bez dalšího nedůvodné. Krajský soud pochybil, jestliže přes tuto skutečnost ZÚR v příslušné části pro procesní pochybení zrušil. S ohledem na charakter této vady, se již Nejvyšší správní soud nezabýval dalšími kasačními námitkami odpůrce, konkrétně že výše popsáná úprava návrhu ZÚR nebyla podstatná a že byl zrušující výrok napadeného rozsudku příliš široký.

Vzhledem k výše uvedenému je nutno z podnětu kasační stížnosti odpůrce zrušit výrok I. napadeného rozsudku. V důsledku toho musel Nejvyšší správní soud přistoupit i ke zrušení výroků II. a III. napadeného rozhodnutí. Výrok II. napadeného rozsudku je na výroku I. obsahově závislý pro svou obecnější formulaci. Znění výroku „Ve zbývajících částech se návrh zamítá.“ totiž samostatně nemůže obstát, neboť právě výrok I. je určující pro jednoznačnost vymezení oné zbývajících částí návrhu, která se zamítá. S ohledem na povahu řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části, kdy soud návrhu nezřídka vyhověl pouze z části, nelze takto formulovaným výrokům ničeho vytknout. Nutným důsledkem zrušení výroku o zrušení části opatření obecné povahy je však v takovém případě také zrušení výroku o zamítnutí zbývajících částí návrhu, bez ohledu na to, zda je i tato část kasační stížností napadena. Výrok III. je pak závislý na výroku I. z povahy věci – přiznání nákladů řízení se odvíjí od výsledku tohoto řízení. V důsledku zrušení výroku III. napadeného rozsudku bylo nakonec nutné přistoupit také ke zrušení usnesení krajského soudu ze dne 16. 10. 2012, č. j. 50 A 6/2012 - 97, kterým byl obsah uvedeného výroku konkretizován tak, že byla určena konkrétní výše nákladů řízení, které je odpůrce povinen navrhovatelce zaplatit. Ačkoliv toto usnesení nebylo kasačními stížnostmi napadeno, je plně závislé na výroku III. napadeného rozsudku a samostatně nemůže obstát. Samotná povinnost hradit náklady řízení je stanovena právě výrokem III. a následné usnesení vydané podle ust. § 155 odst. 1, věty druhé za středníkem o. s. ř. pouze určuje výši těchto nákladů řízení, k jejíž náhradě již byla povinnost konstituována. Je-li samotná povinnost na základě kasační stížnosti zrušena, stává se určení výše nákladů řízení, k níž se tato povinnost vztahuje, zcela bezpředmětnou. Z hlediska právní jistoty upřednostnil Nejvyšší

pokračování

správní soud zrušení tohoto usnesení výrokem tohoto rozsudku před pouhým konstatováním (v odůvodnění rozsudku), že ztrácí účinky a stává se obsoletním.

IV. b) Posouzení kasační stížnosti navrhovatelky

Zrušení výroku II. napadeného rozsudku z výše uvedených důvodů nijak nebrání Nejvyššímu správnímu soudu vyjádřit se věcně také k námitkám navrhovatelky uplatněným v její kasační stížnosti. V novém řízení se totiž krajský soud bude muset obsahově shodnými žalobními námitkami opět zabývat.

Předně navrhovatelka namítla nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku v důsledku toho, že se krajský soud přidržel nedostatečného odůvodnění rozhodnutí o její námitce proti návrhu ZÚR. Tuto námitku však Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou, neboť případně nesprávný závěr krajského soudu, že rozhodnutí o námitce nebylo nepřezkoumatelné, sám o sobě nezakládá nepřezkoumatelnost jeho rozsudku. Za nepřezkoumatelný by mohl být považován, pokud by z něj nebylo patrné, jaký skutkový stav vzal soud za rozhodný, jak uvážil o pro věc zásadních a podstatných skutečnostech, resp. jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodných skutečností, proč považuje právní závěry účastníků řízení za nesprávné a z jakých důvodů považuje pro věc zásadní argumentaci účastníků řízení za lichou (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, a ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, nebo rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, č. 244/2004 Sb. NSS, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004 - 62, a ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008 - 75). Žádnou takovou vadu napadeného rozsudku však Nejvyšší správní soud neshledal a nevytýká ji ani navrhovatelka. Krajský soud se s námitkou nedostatečného odůvodnění rozhodnutí o námitce podrobně vypořádal a závěr o nedůvodnosti námitky opřel o logicky konzistentní úvahy. Napadený rozsudek je tedy přezkoumatelný, o čemž svědčí i skutečnost, že se závěrem krajského soudu navrhovatelka v kasační stížnosti polemizuje a na jeho argumenty přímo reaguje. Otázka správnosti závěru krajského soudu o dostatečnosti odůvodnění rozhodnutí o námitce je již otázkou jinou a bude předmětem posouzení níže.

Dále navrhovatelka namítá, že rozhodnutí o její námitce proti návrhu ZÚR nebylo dostatečně odůvodněno, nebylo založeno na koncepčních podkladech a neodkazovalo na konkrétní koncepční dokument Ministerstva dopravy. Za obsahově tentýž stížný bod je nutno považovat i uplatnění samostatné, poměrně nesrozumitelné námitky, že správní orgán porušil zákon, „*když se námitkou navrhovatelky o nedostatečnosti odůvodnění rozhodnutí o námitce nezabýval, resp. o ní rozhodl bez příslušných zákonných náležitostí.*“ Odpůrce totiž rozhodoval toliko o námitce proti návrhu ZÚR, nikoliv o námitce proti rozhodnutí o námitce proti návrhu ZÚR.

Ve své námitce k návrhu územního plánu navrhovatelka uvedla, že nesouhlasí s vedenou územní rezervou vysokorychlostní tratě po jejím území, a požádala, aby byla

tato územní rezerva vedena v souladu s Územním plánem velkého územního celku Pražského regionu a územním plánem navrhovatelky. Poukázala na to, že v rámci projednávaného návrhu zadání změny č. 1 územního plánu navrhovatelky uplatnilo Centrum dopravního výzkumu z pověření Ministerstva dopravy stanovisko ze dne 21. 3. 2006. Na základě tohoto stanoviska bylo dne 14. 5. 2006 vedeno na Ministerstvu dopravy dohádovací řízení, při němž bylo dohodnuto, že v zadání změny č. 1 územního plánu navrhovatelky bude respektována trasa vysokorychlostní trati dle schváleného souborného stanoviska Územního plánu velkého územního celku Pražského regionu. Ve sdělení Krajského úřadu Středočeského kraje ze dne 29. 5. 2006 je uvedeno, že návrh souborného stanoviska ke konceptu územního plánu Pražského regionu počítá pro vysokorychlostní trať s využitím koridoru, jak je vymezen v platném územním plánu navrhovatelky. Navrhovatelka má v takto navrženém řešení vysokorychlostní trati prakticky všechny rozvojové plochy. Na většině lokalit jsou vydána stavební povolení na komunikace, inženýrské sítě a dochází zde již i k výstavbě rodinných domů, výrobních a prodejních areálů. Ve všech uvedených územně plánovacích dokumentech je trasa vysokorychlostní trati vedena jižně od obce.

Odůvodnění rozhodnutí o zamítnutí námítky navrhovatelky, obsažené v Příloze č. 6 Vyhodnocení námitek podaných k návrhu ZÚR pod č. 2, zní: „*MD jako dotčený orgán na úseku dopravy trvá na ponechání VRT v návrhu ZÚR (v kategorii územní rezerva). Záměr tedy musí být v ZÚR ponechán s tím, že trasa VRT Praha – Beroun – Plzeň se přehodnocuje a výsledek bude zapracován do aktualizace ZÚR. MD v rámci společného jednání uplatnilo požadavek na úpravu VRT Praha – Beroun – Plzeň úseku Beroun - Stašov podle studie SUDOPu (září 2009).*“

K požadavkům na odůvodnění rozhodnutí o námitce se již Nejvyšší správní soud vyjádřil v celé řadě rozhodnutí. Předně bylo opakovaně vysloveno, že rozhodnutí o námitkách naplňuje formální znaky správního rozhodnutí. Na jeho odůvodnění je tedy nutné i v případě pořizování zásad územního rozvoje klást stejné požadavky jako v případě typických správních rozhodnutí (§ 68 odst. 3 správního řádu). Z odůvodnění rozhodnutí o námitkách musí být seznatelné, z jakého důvodu považuje kraj podané námítky za liché, mylné nebo vyvrácené, nebo proč považuje předestírané skutečnosti za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy za vyvrácené (srov. usnesení ze dne 27. 10. 2010, č. j. 2 Ao 5/2010 – 24, č. 2244/2011 Sb. NSS, a dále rozsudky ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010 – 169, č. 2266/2011 Sb. NSS, a ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 2/2008 – 62). Není možné zabývat se námitkami pouze formálně a vypořádat je jen obecnými frázemi, aniž by se zohlednila jejich podstata (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 9. 2010, č. j. 4 Ao 5/2010 – 48).

Konkrétně ke specifikům námitek proti zásadám územního rozvoje (a rozhodnutí o nich) pak Nejvyšší správní soud v dalším rozsudku ze dne 20. 5. 2010, č. j. 8 Ao 2/2010 – 644 (č. 2106/2010 Sb. NSS), uvedl: „*Obecnost ZÚR je faktorem, který do značné míry ovlivňuje charakter námitek a předurčuje nároky na obsahovou kvalitu jejich vypořádání. Vždy je však třeba trvat na přezkoumatelnosti odůvodnění. [...] Přestože lze tedy připustit poměrně obecné odůvodnění vypořádání námítky, musí z něj být patrné, jak byla konkrétní námitka vypořádána. V opačném případě je opatření obecné povahy zatíženo vadou nepřezkoumatelnosti.*“

pokračování

Nakonec se judikatura vyjádřila i k situaci, kdy je při vypořádání námítky vycházeno ze stanoviska dotčeného orgánu. Podle ust. § 4 odst. 2 písm. b), věty za středníkem stavebního zákona jsou totiž stanoviska dotčených orgánů „závazným podkladem“ mj. pro opatření obecné povahy vydávaná podle tohoto zákona. Podle ust. § 41 odst. 2 stavebního zákona jsou přitom ZÚR vydávány po ověření, že jsou v souladu se stanovisky dotčených orgánů. Jedná se o úpravu totožnou s úpravou vydávání územního plánu, z níž Nejvyšší správní soud dovodil vázanost obce při vydávání územního plánu (a stejně tak při rozhodování o námitkách) stanovisky dotčených orgánů. V rozsudku ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 2/2008 - 62, shrnul: „Nemožností přezkoumání stanoviska podle § 149 správního řádu ovšem navrhovatelé nejsou dotčeni v právu na jeho přezkum, neboť ten je, byť jen nepřímo, vyhrazen Nejvyššímu správnímu soudu v řízení o zrušení opatření obecné povahy (územního plánu) podle hlavy II. dílu 7 s. ř. s. Při rozhodování o návrhu na zrušení opatření obecné povahy Nejvyšší správní soud posuzuje jeho soulad se zákonem, a to, zda ten, kdo je vydal, postupoval v mezích své působnosti a pravomoci a zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným způsobem (§ 101d odst. 1 s. ř. s.). [...] [Z]astupitelstvo obce sice není oprávněno stanoviska dotčených orgánů po věcné stránce přezkoumávat či měnit, a to ani k případně vznesené námitce, vždy se však musí řádně vznesenou a odůvodněnou námitkou zabývat, stejně jako musí vytvořit prostor pro to, aby se dotčené orgány mohly vyjádřit k námitkám i připomínkám podaným k návrhu územního plánu, a to nepochybně před rozhodnutím o ní. [...] Teprve v rozhodnutí o námitce se tak mají možnost seznámit s tím, jaká stanoviska byla podkladem pro nevyhovění jejich námitce, co bylo jejich obsahem a zda byla skutečně promítnuta do územního plánu.“

V projednávané věci šlo právě o vypořádání námítky proti ZÚR s odkazem na stanovisko dotčeného orgánu – Ministerstva dopravy. Již tyto dvě skutečnosti do značné míry předurčují omezenou možnost podrobnější argumentace odpůrce ve prospěch zamítavého rozhodnutí.

Zejména skutečnost, že dané umístění územní rezervy požadovalo Ministerstvo dopravy, jako dotčený orgán, odpůrce výrazně limitovalo ve způsobu vypořádání námítky. V souladu s výše citovanou judikaturou byl odpůrce tímto stanoviskem vázán a právě odkazem na stanovisko Ministerstva dopravy také zdůvodnil zamítnutí námítky. Ačkoliv odpůrce neuvedl konkrétní údaje o stanovisku dotčeného orgánu (číslo jednací, datum vydání), z obsahu odůvodnění vypořádání námítky je zřejmé, že se jednalo o konkrétní stanovisko vydané v rámci procesu přijímání ZÚR (stanovisko ze dne 28. 6. 2011, č. j. 262/2011-910-UPR/4). Navrhovatelce nemohl činit žádný problém nahlédnout do spisové dokumentace a dohledat jakékoliv vyjádření či jiné písemnosti. Spisová dokumentace je přes svou objemnost uspořádána systematicky a přehledně. Obecnější odkaz odpůrce na stanovisko Ministerstva dopravy, jako dotčeného orgánu, Nejvyšší správní soud proto shledává jako plně postačující. Uvedená obecnost nijak nebránila navrhovatelce seznámit se s daným stanoviskem a případně namítat v konkrétní rovině jeho vady.

Nejvyšší správní soud ve shodě s krajským soudem neshledal ani překročení mezí správní úvahy Ministerstvem dopravy. Podle ust. § 17 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů je Ministerstvo dopravy ústředním orgánem státní správy ve věcech dopravy a

odpovídá za tvorbu státní politiky v oblasti dopravy a v rozsahu své působnosti za její uskutečňování. Do pravomoci Ministerstva dopravy tedy bezpochyby spadá vytváření koncepce dopravní politiky státu, včetně jejích změn. Navíc byl ministerstvům a jiným ústředním správním úřadům v čl. 83 PÚR stanoven úkol prověřit reálnost, účelnost a požadované podmínky územní ochrany koridorů vysokorychlostních tratí, včetně způsobu využití vysokorychlostní dopravy a její koordinace s dalšími dotčenými státy a navazující případné stanovení podmínek pro vytvoření územních rezerv. Vytvoření územní rezervy je jedním z nástrojů přípravy koncepce vysokorychlostní dopravy. Jak bude podrobněji rozvedeno níže, územní rezerva je koridorem či plochou, jejichž využití pro zamýšlený účel má být teprve prověřeno. Právě takové prověřování je úkolem Ministerstva dopravy dle Politiky územního rozvoje 2008. To tedy nevybočilo z rámce svých kompetencí, pokud po odpůrci (nikoliv zjevně nedůvodně) požadovalo zapracování územní rezervy koridoru vysokorychlostní trati s cílem prověřit možnost budoucího využití dotčeného území. Nutno podotknout, že navrhovatelka namítá překročení mezi správní úvahy Ministerstvem dopravy pouze v obecné rovině; veškeré ostatní námitky směřují proti samotným ZÚR.

Je také potřeba odmítnout tvrzení navrhovatelky, že by se ve vypořádání námítky měly objevit důvody, proč u konkrétního záměru převažuje veřejný zájem nad ochranou majetku dotčených obyvatel, resp. obcí. Pokud je rozhodnutí o námitce negativní, musí v jeho odůvodnění zaznít důvody, proč nebylo námitce vyhověno. Rozhodnutí tedy přímo reaguje na konkrétní skutečnosti a argumenty uvedené v námitce. Odůvodnění zamítnutí námítky nelze ztotožňovat s odůvodněním samotného záměru obsaženého v návrhu zásad územního rozvoje. Jelikož navrhovatelka ve své námitce netvrdila, že v daném případě převažuje zájem na ochraně majetku nad veřejným zájmem, jen stěží bylo možné po odpůrci požadovat, aby v rozhodnutí o námitce zdůvodňoval opak.

Ačkoliv v odůvodnění vypořádání námítky absentuje zřetelné vyslovení vlastní úvahy odpůrce, lze z něj dovodit, že odpůrce neshledal možnost odchýlit se od stanoviska Ministerstva dopravy a v namítaných skutečnostech nenalezl důvod pro to, aby byla územní rezerva koridoru vysokorychlostní trati umístěna jinde. Jak již uvedl krajský soud v napadeném rozsudku, jistě si lze představit pečlivější, preciznější a srozumitelnější odůvodnění. Například by mohl odpůrce výslovně uvést, že se necítí být vázán předchozími stanovisky a územními plány, na něž odkazuje navrhovatelka, a z jakého důvodu. Implicitně však lze tento závěr dovodit, když z odůvodnění vyplývá, že odpůrce nepovažuje za určující předchozí výsledky územního plánování, nýbrž stanovisko Ministerstva dopravy. Přes stručnost odůvodnění rozhodnutí o námitce má Nejvyšší správní soud ve shodě s krajským soudem za to, že toto rozhodnutí splňuje základní požadavky na přezkoumatelnost. Uvedená stručnost má totiž své opodstatnění především ve vázanosti odpůrce stanoviskem Ministerstva dopravy, obecností samotných ZÚR i uplatněné námítky, ale také v povaze územní rezervy (konkrétně územní rezervy koridoru vysokorychlostní trati), proti níž námitka směřovala. Důvody pro umístění územní rezervy totiž budou z povahy tohoto institutu zpravidla vágnější než důvody pro následné využití území pro účel, pro který byla zřízena územní rezerva (viz dále).

Podle ust. § 36 odst. 1 věty druhé stavebního zákona zásady územního rozvoje mohou vymezit plochy a koridory, s cílem prověřit možnosti budoucího využití, jejich

pokračování

dosavadní využití nesmí být měněno způsobem, který by znemožnil nebo podstatně ztížil prověřované budoucí využití (dále jen "územní rezerva").

Jak uvedl Nejvyšší správní soud například ve svém rozsudku ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011 - 21 (bod 158 rozsudku), vymezení územní rezervy nepředstavuje stavební uzávěru, byť se jí v některých ohledech může zdánlivě podobat. V území je i nadále možno činit změny, ovšem s výjimkou těch, které by znemožnily či podstatně ztížily budoucí využití území způsobem, pro nějž má být území prověřeno. Je na navazujících stupních územněplánovací dokumentace, aby zpřesnily územní rezervu způsobem, jímž dojde k vyvážení mezi konkrétními potřebami rozvoje a „vyblokovaním“ části území pro případnou realizaci záměru. Je na odpovědnosti obcí, aby územní rezervu ve své územněplánovací dokumentaci zpřesnily tak, aby procházela v dostatečném odstupu od současného zastavěného území obce.

Územní rezerva je tedy prostorem, jehož případné budoucí využití pro uvažovaný záměr se má teprve prověřit. Podkladem pro vymezení územní rezervy tedy nemusí být konkrétní územní studie vyhodnocující jednotlivé varianty určitého záměru. Stejně tak nemusí být v dané fázi zpracován zcela konkrétní projekt realizace záměru. Již z tohoto důvodu nelze přisvědčit námitce navrhovatelky, že si měl odpůrce nebo krajský soud opatřit územní studii, která by jednoznačně vymezila, kde by měla být územní rezerva vedena. Ze stejného důvodu nepovažuje Nejvyšší správní soud za potřebné, aby k posouzení dané otázky ustanovoval znalce nebo si opatřoval odborné stanovisko. A nakonec je z těchto důvodů lichá také námitka, že by muselo být rozhodnutí o námitce navrhovatelky podloženo dalšími koncepčními dokumenty.

Samotná územní rezerva je toliko dočasným opatřením pro případ, že dané území bude prověřeno pro účel zvažovaného záměru s pozitivním výsledkem. Teprve poté mohou být činěny kroky k využití územní rezervy pro zvažovaný záměr. Prvním takovým krokem, proti němuž bude navrhovatelka moci brojit, je aktualizace ZÚR, bez níž nemůže být daný záměr realizován. Na tuto skutečnost odkazovalo i předmětné stanovisko Ministerstva dopravy a odůvodnění vypořádání námítky ze strany odpůrce. Totéž vyplývá z dosavadní judikatury (viz např. již zmíněný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011 - 21). A nakonec, od 1. 1. 2013 toto pravidlo také výslovně stanoví stavební zákon ve svém ust. § 36 odst. 1, věty páté. Podle něj „[z]měnit územní rezervu na plochu nebo koridor umožňující stanovené využití lze jen na základě aktualizace zásad územního rozvoje.“ Až v této fázi přitom bude na místě požadovat podrobnější a preciznější podklady pro umístění záměru a zároveň vysvětlení, proč nemá být realizována jiná varianta.

Podstatným charakteristickým znakem územní rezervy je její dočasnost. Ačkoliv nepředstavuje stavební uzávěru, vlastníky dotčených nemovitostí v možnosti využití jejich nemovitostí omezuje. Je proto zcela na místě, aby toto omezení trvalo co nejkratší dobu – tj. dobu nezbytnou pro prověření možnosti využití území pro stanovený záměr. Právě na tento požadavek je nutno klást veliký důraz. Samotné umístění územní rezervy bude často dostatečně (a tedy v souladu s požadavkem proporcionality) odůvodněno tím, že je uvažováno o využití území a prozatím proto bude vhodné dané území „blokovat“ do doby, než bude připravena podrobnější dokumentace. V případě dlouhodobého

bezodůvodného ponechávání území v kategorii územní rezervy by však již byla situace zcela jiná, neboť by musel být zřejmý pádný důvod, proč dosud nebylo území prověřeno.

Pro tyto účely ust. § 42 odst. 1 stavebního zákona počítá s vypracováváním pravidelných zpráv o uplatňování zásad územního rozvoje v uplynulém období. Tuto zprávu předloží krajský úřad zastupitelstvu kraje nejpozději do 2 let po vydání zásad územního rozvoje nebo jejich poslední aktualizace. Na základě schválené zprávy se pak podle ust. § 42 odst. 2 stavebního zákona provádí aktualizace zásad územního rozvoje.

Nejpozději po uplynutí dvou let od vydání zásad územního rozvoje nebo od jejich aktualizace tedy musí dojít k vyhodnocení provedeného prověření územní rezervy pro účely zvažovaného záměru. Výsledkem by pak měla být aktualizace zásad územního rozvoje v tom směru, že daná územní rezerva bude využita pro zvažovaný záměr nebo že bude územní rezerva zrušena. O zachování územní rezervy lze uvažovat jen výjimečně ze závažných důvodů. Kraj by v takovém případě musel zdůvodnit, jaké konkrétní zásadní skutečnosti mu bránily území prověřit během uplynulé doby a proč se domnívá, že to v nedaleké budoucnosti naopak možné bude. V opačném případě by bylo nutno územní rezervu považovat za svévolný zásah do práv vlastníků dotčených nemovitostí. O takovém zásahu však lze uvažovat až v případě nedůvodného dlouhodobého zachovávání územní rezervy, nikoliv při jejím prvotním zapracování do zásad územního rozvoje.

Územní rezerva do práv vlastníků dotčených nemovitostí zasahuje, nicméně toliko dočasným omezením vlastníků dotčených nemovitostí, a to pouze omezením v možnosti realizovat záměry, které by mohly znemožnit či podstatně ztížit budoucí využití území. Jedná se tedy o odlišný zásah oproti situaci, kdy by byl do ZÚR namísto územní rezervy zapracován přímo záměr koridoru vysokorychlostní trati. Vymezení územní rezervy vůbec nemusí předcházet konkrétnímu využití území a ani budoucí využití nijak nepředjímá. Po jeho prověření může být učiněn závěr, že koridor vysokorychlostní trati bude vhodné umístit na jiném místě. Navrhovatelka však zcela otevřeně uvádí, že brojí zejména proti následné přeměně z územní rezervy na liniovou stavbu vysokorychlostní trati. K tomu Nejvyšší správní soud poznamenává, že námitky týkající se samotné liniové stavby a jejích důsledků nemohou být v žádném případě úspěšné. Pro tyto námitky je dán prostor až v rámci procesu aktualizace ZÚR či jeho následného soudního přezkumu.

Uvedené se týká i velké části tvrzených zásahů do práv navrhovatelky a jejích obyvatel. Jak uvedla v bodu V. návrhu, k zásahům v podobě rozdělení katastru obce, zhoršení životního prostředí, zatížení hlukem, emisemi a otřesy, omezení rozvoje obce, znehodnocení stavebních parcel, významného narušení urbanistické koncepce a likvidačního finančního zatížení obce by podle ní došlo „[u]skutečněním záměru vysokorychlostní trati“. Krajský soud pak postupoval správně, pokud nepřistoupil k testu proporcionality u těchto zásahů. Navrhovatelka netvrdila, že by k uvedeným zásahům mělo dojít v důsledku umístění územní rezervy.

V bodu VI. návrhu sice navrhovatelka tvrdila, že v důsledku ponechání ZÚR v platnosti by došlo k zastavení stavebních prací a znehodnocení nemovitostí. Toto tvrzení je však zjevně nedůvodné a není proto na místě posuzovat, zda by takové zásahy byly proporcionální. V důsledku umístění územní rezervy nemůže dojít k zastavení stavebních

pokračování

prací, neboť stávající stavební povolení zůstávají v platnosti. Stejně tak z povahy územní rezervy vyplývá, že sama o sobě nemůže mít za následek znehodnocení nemovitosti. Hodnota nemovitosti může samozřejmě dočasně klesnout, nicméně právě onu dočasnost je opět nutno zdůraznit. Teprve případná aktualizace ZÚR v tom směru, že územní rezerva bude využita pro zamýšlený koridor vysokorychlostní trati, by mohla mít za následek znehodnocení nemovitosti. I v tomto bodě návrhu tedy navrhovatelka brojila spíše proti důsledkům samotné stavby, která však v tuto chvíli není ZÚR vymezena.

Základním limitem posuzování proporcionality opatření obecné povahy je ust. § 101d odst. 1 s. ř. s. ve znění účinném od 1. 1. 2012. Podle tohoto ustanovení je soud při rozhodování vázán rozsahem a důvody návrhu. Proporcionalitou opatření obecné povahy se tedy zabývá v mezích návrhových bodů a je oprávněn hodnotit pouze důvodnost konkrétního návrhového tvrzení o neproporcionálním zásahu do navrhovatelovy právní sféry. Krajský soud tak ve svém rozsudku srozumitelným způsobem učinil, když vyslovil, že územní rezerva nemá trvalý charakter, je dán prostor k její konkretizaci v následných fázích územního plánování tak, aby zásah do práv navrhovatelky byl co nejnižší, a že své námitky bude moci navrhovatelka uplatnit v rámci přijímání aktualizace ZÚR. S námitkami neproporcionality opatření obecné povahy v části týkající se územní rezervy koridoru vysokorychlostní trati se tedy řádně vypořádal. Plně v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu, na kterou také odkázal (zejména rozsudek ze dne 20. 5. 2010, č. j. 8 Ao 2/2010 - 644), ve svých úvahách zkoumal reálnou míru dotčení práv navrhovatelky územní rezervou a přihlédl při tom ke specifické povaze tohoto institutu. Slova krajského soudu, že „jen stěží může přistoupit k testu proporcionality“, nelze chápat jako odmítnutí provést test proporcionality. Jedná se pouze o vyjádření závěru, že samotná územní rezerva nemůže představovat takový zásah do právní sféry navrhovatelky, jak jej prezentovala v návrhu.

Navrhovatelka dále namítá, že odpůrce měl postoupit její námitku dotčenému orgánu (zřejmě tedy Ministerstvu dopravy), aby své stanovisko buď přehodnotil, nebo doplnil. Takové pravidlo vyplývá mimo jiné z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 2/2008 - 62, na které navrhovatelka i krajský soud poukázaly. Tato judikatura ovšem reagovala na situaci, kdy bylo stanovisko dotčeného orgánu vydáno před podáním námitky, věcně se tedy k námitce nijak nevyjadřovalo a správní orgán pak při vypořádání námitky pouze odkázal na dřívější stanovisko dotčeného orgánu. Takový postup správního orgánu byl posouzen jako nezákonný s tím, že vypořádání námitky by mělo předcházet právě zaslání námitky dotčenému orgánu, aby na ni věcně reagoval. Podstatné tedy je, že námitka může být zamítnuta s odkazem na stanovisko pouze tehdy, pokud stanovisko přímo reaguje na danou námitku a nejedná se tedy o stanovisko obecné.

V posuzovaném případě stanovisko Ministerstva dopravy ze dne 28. 6. 2011, č. j. 262/2011-910-UPR/4, explicitně reaguje na námitky obce Bavoryně a měst Beroun a Králův Dvůr. Nejedná se tedy o obecné stanovisko, nýbrž o konkrétní reakci na podané námitky, která plně odpovídá výše citované judikatuře.

Nakonec navrhovatelka namítá, že ZÚR v části týkající se územní rezervy koridoru vysokorychlostní trati (tzv. severní varianta) je v rozporu s jejím územním plánem, Územním plánem velkého územního celku Pražského regionu a Územním plánem

velkého územního celku Středočeského kraje, v nichž bylo počítáno naopak s tzv. jižní variantou. Ani v posouzení této námitky neshledal Nejvyšší správní soud žádné pochybení krajského soudu.

Nejprve je potřeba připomenout vztah mezi jednotlivými nástroji územního plánování (viz též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 9. 2009, č. j. 6 Ao 3/2009 - 76). Stavební zákon v hlavě III zahrnuje ustanovení jednak o politice územního rozvoje (díl 2) a jednak o územně plánovacích dokumentacích (díl 3), jež představují zásady územního rozvoje (oddíl 1) a územní plán (oddíl 2). Uvedené instituty jsou koncepčními nástroji územního plánování a liší se od sebe mírou své obecnosti a rozsahem území, kterým se zabývají. Politika územního rozvoje je koncepčním celostátním nástrojem, jenž se zabývá otázkami územního plánování na úrovni nadregionální, celostátní a mezinárodní, přičemž jejím účelem je koordinovat mj. zájmy na využívání území státu a územně plánovací činnosti krajů a obcí. Zásady územního rozvoje jsou strategickým územně plánovacím nástrojem kraje, který je pořizuje pro celé své území; řeší tedy problematiku nadmístního významu. Zásady územního rozvoje vždy vymezují nebo (ve vztahu k politice územního rozvoje) zpřesňují vymezení mj. ploch a koridorů nadmístního významu, včetně ploch a koridorů veřejné infrastruktury. Územní plán je pak základním koncepčním dokumentem k usměrňování územního rozvoje obce, je zpracováván pro celé území obce.

Z nastíněné posloupnosti je zřejmé, že konkrétní území je regulováno pomocí tří dokumentů, které musí být vzájemně souladné; tento soulad je ve stavebním zákoně zajištěn zejména pomocí ustanovení § 36 odst. 5 a § 53 odst. 4 písm. a). Pořizovatel musí při pořizování územně plánovací dokumentace sám ověřit soulad svého návrhu s nadřazenou dokumentací. Taktéž nadřízený orgán pořizovatele posuzuje soulad pořizované a nadřazené dokumentace v rámci svého stanoviska k návrhu nebo konceptu (§ 38 odst. 2, § 51 odst. 2 a 3 stavebního zákona). Zjistí-li, že návrh nebo koncept je v rozporu s nadřazenou dokumentací, předloží zastupitelstvu obce nebo kraje, jež návrh dokumentace schvaluje, návrh na jeho zamítnutí (§ 40 odst. 1 a 3, § 53 odst. 4 a 6 stavebního zákona). Dalším projevem závaznosti nadřízených dokumentací je povinnost kraje nebo obce uvést svou územně plánovací dokumentaci do souladu s dokumentací nadřazenou v případě, že nadřazená dokumentace byla schválena následně či aktualizována; do doby provedení odpovídající změny nelze podle nesouladných částí dokumentace rozhodovat (§ 41 odst. 4 a § 54 odst. 5 cit. zákona).

Mezi jednotlivými nástroji územního plánování tedy existuje hierarchie, která vyžaduje soulad dokumentace nižšího stupně s dokumentací vyššího stupně. V žádném případě však nelze ze stavebního zákona dovodit opačné vazby či závaznost předchozí dokumentací téhož stupně. Konkrétně ve vztahu k ZÚR by tak mohl být namítán jejich rozpor s PÚR. Naproti tomu námitka rozporu s dokumentací nižšího či téhož stupně nemůže být úspěšná, neboť tato dokumentace odpůrce nezavazovala.

Na druhou stranu územní plánování nemůže být činností zcela nahodilou, nepředvídatelnou a svévolnou. Proto je žádoucí, aby se pořizovatel zásad územního rozvoje snažil respektovat předchozí územně plánovací dokumentaci téhož stupně a na základě jí přijatých dokumentací nižšího stupně. Nejvyšší správní soud také ve svém

pokračování

rozsudku ze dne 20. 5. 2010, č. j. 8 Ao 2/2010 - 644, vyslovil, že je nutno s přihlédnutím k principům právní jistoty a legitimního očekávání respektovat kontinuitu územního plánování. Na druhou stranu však zároveň zdůraznil, že požadavek na kontinuitu nesmí znemožnit revizi existujícího stavu. Pokud tedy z určitých důvodů dojde ke změně původní koncepce a nově přijímané zásady územního rozvoje se tím dostanou do nesouladu s předchozí dokumentací téže či nižší úrovně, nemůže v tom být spatřována nezákonnost. Tento nesoulad je totiž pojmovým znakem každé změny územně plánovací dokumentace. Vázanost předchozí územně plánovací dokumentací téhož či nižšího stupně by vedla k absolutní neměnnosti poměrů v území.

Obdobný závěr vyslovil Nejvyšší správní soud ve rozsudku ze dne 21. 9. 2009, č. j. 6 Ao 3/2009 - 76. Charakterizoval zde územní plánování jako „*dlouhodobý proces, v němž se střetávají různé typy zájmů - vyhovění jednomu typu zájmů obvykle povede k poruše ve vztahu k zájmu jinému (či jiného). Jestliže do řešení po určitou dobu předvídaného vstoupí nová skutečnost, která významně modifikuje předpoklady, s nimiž výchozí fáze pořizování územního plánu počítaly, nelze než takovou skutečnost reflektovat. Z existence dřívějšího územního plánu či řešení navrhovaných v ranných fázích územních plánování nelze dovozovat vytvoření „závazné správní praxe“ - tím by byla popřena sama podstata územního plánování.*“ Ani z principu legitimního očekávání proto nelze v procesu územního plánování dovozovat požadavek na zachování *statu quo*.

Jakkoliv může být nesouhlas navrhovatelky s prověřováním tzv. severní varianty koridoru vysokorychlostní trati Praha – Beroun – Plzeň s ohledem na předchozí jednání a zapracování tzv. „jižní varianty“ do územně plánovací dokumentace z jejího pohledu pochopitelný, nezakládá důvod pro zrušení ZÚR v dotčené části. Prověřování jiné než dosud zvažované varianty rozhodně nelze chápat jako popření kontinuity územního plánování a legitimního očekávání osob dotčených novou územní rezervou. Naopak, lpění na kontinuitě by v případě územní rezervy zcela popíralo smysl tohoto institutu, jakožto zatímního opatření pro účely prověření budoucího využití území. Není-li po prověření z jakéhokoli důvodu shledána vhodnost zvažovaného využití území, je naopak zcela žádoucí, aby byla územní rezerva co nejdříve zrušena. Prověřování jiného území pro daný záměr je pak jen logickým důsledkem.

V. Závěr a náklady řízení

S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud shrnuje, že kasační stížnost odpůrce byla shledána důvodnou, a proto bylo podle ust. § 110 odst. 1 věta první před středníkem s. ř. s. přistoupeno ke zrušení všech výroků rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 18. 9. 2012, č. j. 50 A 6/2012 - 79, jakož i usnesení ze dne 16. 10. 2012, č. j. 50 A 6/2012 - 97.

Kasační stížnost navrhovatelky Nejvyšší správní soud shledal nedůvodnou, a proto ji podle ust. § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

Podle § 110 odst. 4 s. ř. s., zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je krajský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí.

Kasační soud ve věci rozhodl v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 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 14. února 2013

JUDr. Jaroslav Hubáček
předseda senátu